**NOTES POUR LA PRÉSENTATION DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS PARTICULIÈRES SUR LE PROJET DE LOI N° 95, *LOI MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES DE NATURE CONFESSIONNELLE DANS LE SECTEUR DE L'ÉDUCATION***

**CE - 14M**
**C.P. - P.L. 95**
**Confess. - domaine éducation**

*Monsieur le Président de la Commission,*

*Monsieur le Ministre,*

*Mesdames et Messieurs les députés,*

Comme vous le savez, les membres de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sont nommés par l'Assemblée nationale, sur la proposition du Premier ministre. La Commission a pour mission de veiller au respect des principes de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. La Charte est une loi fondamentale de nature constitutionnelle, adoptée à l'unanimité en 1975. Le législateur nous a confié la responsabilité d'analyser les textes législatifs pour vérifier leur conformité à la Charte, et de faire, au besoin, les recommandations qui s'imposent.

C'est à ce titre que je présente ce matin les observations de la Commission sur le Projet de loi n° 95. D'entrée de jeu, je souligne la satisfaction de la Commission devant le contenu de ce projet de loi. En effet, celui-ci donne suite aux recommandations formulées par la Commission depuis 1983, ainsi que par de nombreux autres intervenants. Il marque l'aboutissement logique et nécessaire d'un processus historique qui aboutira, nous l'espérons, à un régime pleinement respectueux des droits et libertés des élèves.

❖

La place de la religion à l'école est un élément d'une problématique plus générale, celle des rapports entre l'État et les religions.

Deux principes fondamentaux, reconnus par la Charte, sont en jeu. Ce sont :

- le respect des libertés de conscience et de religion; et
- celui du droit à l'égalité.

Une autre variable entre en jeu, celui des droits des parents en cette matière.

Enfin, et surtout, car il s'agit du cœur du débat, il faut rappeler les principes qui encadrent le recours aux clauses dérogatoires.

J'aborderai ces quatre aspects tour à tour, avant de formuler les observations qui s'imposent sur le Projet de loi 95.

❖

Rappelons d'abord la portée des libertés de conscience et de religion, telle qu'elles sont reconnues par les chartes des droits et définies par la jurisprudence québécoise et canadienne.

L'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec prévoit que :

> « 3. Toute personne est titulaire des libertés fondamentales telles la liberté de conscience [et] la liberté de religion [...]. »

Ces libertés figurent parmi les dispositions de la Charte qui ont préséance sur l'ensemble de la législation, sauf en cas de dérogation explicite.

Pour l'individu, la liberté de religion comporte :

- une dimension positive, c'est-à-dire que l'individu est libre de croire ce qu'il veut et de professer ses croyances; et
- une dimension négative, c'est-à-dire que nul ne peut être forcé, directement ou indirectement, d'embrasser une conception religieuse ou d'agir contrairement à ce qu'il croit.

Pour l'État, elle comporte un autre élément, relatif à la nécessaire neutralité de celui-ci par rapport à la diversité des religions. En effet, l'État a l'obligation d'être neutre en matière religieuse, c'est-à-dire de ne pas privilégier ou défavoriser une religion par rapport aux autres.

Ces deux éléments de la liberté religieuse (liberté de l'individu, neutralité de l'État) sont le point de départ obligé de toute réflexion sur la place de la religion à l'école.

❖

Ils sont complétés par un autre principe fondamental, également reconnu par la *Charte des droits et libertés de la personne* : le droit à l'égalité.

L'article 10 de la Charte prévoit que:

> « 10. Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur [...] la religion [...].

Cet article doit être lu avec une autre disposition de la Charte, l'article 40, qui reconnaît le droit à l'instruction publique.

En principe, toute discrimination fondée sur la religion, dans l'exercice de ce droit à l'instruction publique, va à l'encontre de la Charte.

❖

Quelques précisions, maintenant, sur les droits des parents en matière d'enseignement religieux.

L'article 41 de la Charte reconnaît aux parents le droit d'exiger que, dans les établissements d'enseignement publics, leurs enfants reçoivent un enseignement religieux ou moral conforme à leurs convictions, « dans le cadre des programmes prévus par la loi ».

Par l'étendue des obligations qu'il vise à imposer à l'école publique, cet article se démarque sensiblement des dispositions correspondantes qu'on trouve dans les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne. Par exemple, l'article 18 (par. 4°) du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* :

> « 18. (4) Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux, de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions. »

Comme on le constate, le Pacte ne reconnaît aucun droit d'exiger que les établissements publics dispensent un enseignement religieux. La liberté reconnue par l'article 18 est avant tout une liberté négative, celle de ne pas subir d'endoctrinement. C'est d'ailleurs ce qu'a souligné le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, un

organe d'experts chargé d'examiner les rapports périodiques soumis par le Canada et le Québec, qui sont parties au Pacte. Le Comité s'est exprimé ainsi sur cette question :

> « [L]e paragraphe 4 de l'article 18 permet d'enseigner des sujets tels que l'histoire générale des religions et des idées dans les établissements publics, à condition que cet enseignement soit dispensé de façon neutre et objective. »[1]

La situation est la même dans le cas de l'article 2 du premier Protocole additionnel à la *Convention européenne des droits de l'homme* :

> « 2. Nul ne peut se voir refuser le droit à l'éducation. L'État, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques. »

Ici encore, on interdit l'endoctrinement, mais on n'oblige pas l'État à dispenser un enseignement religieux.

En somme, selon ces textes, la responsabilité d'assurer l'éducation religieuse des enfants incombe aux parents, aux communautés religieuses et, le cas échéant, à l'école privée.

La Commission attire votre attention sur le fait que l'article 41 de la Charte n'est pas en harmonie avec le droit international des droits de la personne sur ce point, ni avec les dispositions du projet actuellement à l'étude.

---

[1] NATIONS UNIES (COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME), *Observation générale n° 22 (article 18 du Pacte)*, Doc. N.U., CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 4, 20 juillet 1993, par. 6°.

❖

Arrivons maintenant au cœur du sujet, soit la faculté de déroger à la Charte.

Le législateur québécois s'est réservé la faculté de déroger expressément aux libertés fondamentales de conscience et de religion, ainsi qu'au droit à l'égalité. En effet, la Charte permet qu'une disposition législative déroge aux articles 1 à 38, à condition toutefois que cette dérogation soit explicite. Tels sont les termes de l'article 52 de la Charte.

Il s'agit d'un geste grave, auquel le législateur ne doit recourir qu'avec la plus grande circonspection et en respectant certains principes.

En effet, le recours à une clause dérogatoire ne doit pas être banalisé. Sur le plan éthique, de même que pour assurer le respect des engagements internationaux du Québec, seules des circonstances exceptionnelles peuvent justifier des mesures dérogatoires aux droits et libertés de la personne. Par ailleurs, ces mesures doivent se limiter à la stricte mesure exigée par une situation[2].

Le recours à une clause dérogatoire demeure peu fréquent au Québec. La plupart des clauses dérogatoires adoptées à ce jour visent à protéger d'autres droits ou libertés reconnus (qu'il agisse, par exemple, de faciliter l'accès des personnes handicapées aux transports et aux édifices publics[3], ou encore d'assurer une présence autochtone dans

---

2 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Avis sur la Loi assurant la reprise des services dans les collèges et les écoles du secteur public*, 3 mars 1983, p. 2. La Commission se référait aux dispositions de l'article 4 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*.

3 *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*, L.R.Q., c. E-20.1 (art. 70, 71, 72 et 72.1).

les jurys chargés de juger des Autochtones[4]). Telle doit bien être la finalité ultime du recours à une clause dérogatoire. Selon nous :

> « Le principe étant que la Charte prévaut sur toute autre législation, même postérieure, le législateur ne [doit] utiliser son pouvoir de dérogation que dans la mesure jugée strictement nécessaire. [U]ne dérogation peut en ce sens apparaître nécessaire dans la mesure où elle vise à protéger davantage les droits et libertés de la personne, et non à restreindre ceux-ci. »[5]

Notre analyse tient compte aussi des engagements pris par le Québec devant la communauté internationale. En effet, selon l'article 4 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, aucune dérogation aux libertés de conscience et de religion n'est permise[6]. De même, aucune mesure dérogatoire ne doit entraîner une discrimination fondée sur la religion[7].

En somme, le recours à une clause dérogatoire doit rester une mesure d'exception, fermement encadrée, justifiée par la nécessité de protéger un droit ou liberté reconnu, et d'application temporaire.

❖

Appliquons maintenant ces principes aux clauses dérogatoires que nous connaissons dans le domaine de l'éducation, et qui sont visées par le Projet de loi 95.

---

4 *Loi sur les jurés*, L.R.Q., c. J-2 (art. 52). Dans ce dernier cas, la Commission a toutefois critiqué la formulation de la dérogation : *Analyse de la Loi sur les jurés*, résolution COM-292-9.2.2 du 9 octobre 1987.

5 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *L'utilisation de la clause dérogatoire de l'article 52 de la Charte des droits et libertés de la personne par le législateur*, résolution COM-270-9.1.2 du 12 septembre 1986, p. 7.

6 *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, précité, note 16 (art. 4, par. 2).

7 *Id.* (art. 4, par. 1).

Rappelons que le but recherché, via ces clauses dérogatoires, est (et a toujours été) de protéger les arrangements confessionnels actuels contre toute contestation fondée sur les libertés fondamentales ou encore sur le droit à l'égalité.

Le recours à une telle clause dérogatoire est présenté, parfois, comme une façon « légitime » d'aménager les rapports entre l'école et les religions. Selon cette thèse, des facteurs historiques ou culturels propres à une société pourraient justifier certains écarts par rapport à des normes juridiques prétendument « abstraites » et « désincarnées ». Dans cette perspective, certains semblent d'avis que le recours à une clause dérogatoire serait une manière acceptable de faire en sorte que l'importance du patrimoine chrétien du Québec se reflète dans l'organisation et le fonctionnement du système scolaire.

Devant ce qui lui paraît être une banalisation, voire une perversion du recours aux clauses dérogatoires, la Commission estime qu'il est de son devoir de remettre les pendules à l'heure.

Je rappelle d'abord que le recours aux clauses dérogatoires pour protéger certains privilèges confessionnels va directement à l'encontre des engagements internationaux, du Québec, selon lesquels une clause dérogatoire ne doit pas porter atteinte aux libertés de conscience et de religion, ni entraîner une discrimination fondée sur la religion. Sur ce point, je citerai le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, à propos justement de l'argument fondé sur la présence historique d'une religion dans une société :

> « Le fait qu'une religion est reconnue en tant que religion d'État ou qu'elle est établie en tant que religion officielle ou traditionnelle, ou que ses adeptes représentent la majorité de la population, ne doit porter en rien atteinte à la

jouissance de l'un quelconque des droits garantis par le Pacte [international relatif aux droits civils et politiques], ni entraîner une discrimination quelconque contre les adeptes d'autres religions ou les non-croyants. »[8]

Par ailleurs, comme je l'ai rappelé tout à l'heure, aucun des privilèges confessionnels protégés par les clauses dérogatoires actuelles ne se rattache au corpus des droits de la personne reconnus par la communauté internationale. Cela va à directement l'encontre du principe voulant que le recours à une clause dérogatoire doive pouvoir se justifier par la protection d'un autre droit.

Dans ce contexte, la Commission est en mesure de formuler les observations suivantes à propos du Projet de loi 95.

Tout d'abord, c'est avec une très grande satisfaction que nous notons une intention ferme, claire et définitive de ne plus recourir à une clause dérogatoire dans ce domaine et ce, à compter d'une date précise. Cet aspect du projet de loi répond de manière adéquate à la recommandation présentée par la Commission ici même, en 1999, lors de la commission parlementaire sur la place de la religion à l'école. Nous avions alors recommandé que le législateur s'engage à abroger les clauses dérogatoires actuellement en vigueur dans le domaine de l'éducation, et qu'il s'abstienne de recourir à de telles clauses dans l'avenir.

Deuxièmement, la Commission prend acte de la période de transition prévue dans le projet de loi pour la mise en place du programme d'éthique et de culture religieuse, destiné à remplacer l'enseignement religieux, soit trois ans. La Commission ne formule pas d'opinion particulière sur la durée de cette période de transition. Elle reconnaît

---

[8] O.N.U. (COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME), *op. cit.*, note 49, par. 9°.

cependant (comme en 1999) que la mise en place d'un système pleinement respectueux des droits et libertés des élèves ne peut se faire du jour au lendemain et que, durant la phase de conception, d'élaboration et de mise en œuvre du futur programme d'éthique et de culture religieuse, le maintien d'une certaine sécurité juridique sera nécessaire. En ce sens, la Commission ne s'opposera pas au renouvellement, limité dans le temps, des clauses dérogatoires. Nous constatons avec satisfaction que, conformément au principe voulant que les mesures dérogatoires se limitent au strict nécessaire, ces clauses dérogatoires seront définitivement abrogées à compter du 1er juillet 2008.

❖

C'est donc sans hésiter, Monsieur le Président, que la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse apporte son entier appui au principe et au contenu du Projet de loi 95.

Je vous remercie.